

Numéro du rôle : 5347
Arrêt n° 44/2013 du 28 mars 2013

A R R E T

En cause : les questions préjudicielles relatives à l'article 26 de la loi du 27 juin 1921 sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations, posées par le Conseil d'Etat.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents R. Henneuse et M. Bossuyt, et des juges E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul et F. Daoût, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président R. Henneuse,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet des questions préjudicielles et procédure*

Par arrêt n° 218.297 du 1er mars 2012 en cause de l'ASBL « L'Erablière » contre la Région wallonne, partie intervenante : la SCRL « Association Intercommunale pour la Protection et la Valorisation de l'Environnement pour la province de Luxembourg », dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 12 mars 2012, le Conseil d'Etat a posé les questions préjudicielles suivantes :

« - Est-il conforme aux articles 10, 11 et 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution, lus conjointement avec l'art. 6.1 de la Convention européenne des droits de l'Homme et avec les articles 1er et 10bis de la Directive 85/337, que la possibilité de régulariser rétroactivement certaines omissions des formalités de publicité imposées aux ASBL, en recourant à l'art. 26 de la loi du 27 juin 1921 sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations s'applique à la tenue du registre des membres ou au dépôt des comptes desdites ASBL mais exclue d'autres formalités de publicité imposées à celles-ci, alors même que les articles 1er et 10bis de la Directive 85/337 prévoient un large accès au contentieux environnemental pour les organisations non gouvernementales de protection de l'environnement, ainsi que des procédures régulières, équitables, rapides et d'un coût non prohibitif et que l'art. 6.1 de la Convention européenne des droits de l'Homme et de sauvegarde des libertés fondamentales consacre un droit d'accès à la justice et une procédure équitable ?

- L'article 26 de la loi du 27 juin 1921 est-il conforme aux dispositions constitutionnelles précitées ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- l'ASBL « L'Erablière », dont le siège social est établi à 6951 Bande, rue Au-delà de l'Eau 3;

- la SCRL « Association Intercommunale pour la Protection et la Valorisation de l'Environnement pour la province de Luxembourg », faisant élection de domicile à 1170 Bruxelles, chaussée de La Hulpe 177/6;

- le Gouvernement wallon;

- le Conseil des ministres.

Le Gouvernement wallon et le Conseil des ministres ont introduit des mémoires en réponse.

A l'audience publique du 20 février 2013 :

- ont comparu :

. Me A. Lebrun, avocat au barreau de Liège, pour l'ASBL « L'Erablière »;

. Me E. Marie *loco* Me D. Jans, avocats au barreau de Bruxelles, pour la SCRL « Association Intercommunale pour la Protection et la Valorisation de l'Environnement pour la province de Luxembourg »;

. Me P. Goffaux, qui comparaisait également *loco* Me F. Maussion, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement wallon;

. Me M. Thomas *loco* Me B. Lombaert, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs J.-P. Snappe et E. Derycke ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Le 13 octobre 2009, A.-M. Wiot, présidente de l'ASBL « L'Erablière », a mandaté Me A. Lebrun en vue de l'introduction d'une requête unique contenant une demande de suspension et un recours en annulation contre « l'arrêté du Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité du 25 août 2009 confirmant sous diverses émendations l'arrêté du 27 mars 2003 de la députation permanente du conseil provincial du Luxembourg autorisant la société coopérative IDELUX à implanter et exploiter un centre d'enfouissement technique de classes 2 et 3 à Tenneville, au lieu-dit ' Al Pisserotte ' ».

Cependant, il est apparu que la décision du 20 juin 2007, par laquelle le conseil d'administration de l'ASBL « L'Erablière » a nommé A.-M. Wiot présidente, n'a été déposée au greffe du Tribunal de commerce de Marche-en-Famenne que le 13 avril 2010 et n'a été publiée aux annexes du *Moniteur belge* que le 23 avril 2010. Cette irrégularité a été soulevée à titre d'exception d'irrecevabilité par la partie intervenante, la SCRL « Association Intercommunale pour le Développement Economique Durable de la Province de Luxembourg » (en abrégé : IDELUX). L'article 26^{novies}, § 3, de la loi du 27 juin 1921 sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations prévoit que les actes, documents et décisions qu'il vise en son paragraphe 1er ne sont opposables aux tiers qu'à partir du jour de leur dépôt ou, lorsque la publication en est également prescrite, à partir du jour de leur publication aux annexes du *Moniteur belge*.

Les services du greffe ayant enrôlé la requête, sans avoir adressé un courrier à la requérante l'invitant à la régulariser, le Conseil d'Etat a dû rouvrir les débats afin de permettre à la requérante de régulariser sa situation dans les quinze jours de la notification de l'arrêt. La requérante s'exécute mais ne peut démontrer que les publications requises avaient été faites avant le 3 décembre 2009.

Le Conseil d'Etat constate alors « que le respect du délai de quinze jours donné à la requérante pour déposer les documents manquants qui auraient dû être joints à la requête en annulation dès son introduction, n'a pas pour effet automatique de régulariser la procédure en rendant la requête recevable; que c'est en effet, avant l'introduction de la requête, que la décision désignant la présidente du conseil d'administration de l'A.S.B.L. aurait dû être publiée, lui donnant ainsi date certaine, ce qui n'a pas été fait; que le délai octroyé à la requérante n'avait pour seul but que de rectifier une erreur de procédure, la requête ayant été enrôlée contrairement au prescrit de l'article 3^{bis} du règlement général de procédure; que cet arrêt l'invitait donc uniquement à produire la

preuve de la désignation de la présidente ainsi que de sa publication avant l'introduction de la requête; que la preuve d'une publication postérieure à l'introduction de la requête ne peut rendre celle-ci recevable » (p. 6 de l'arrêt de renvoi).

Ainsi amené à devoir se prononcer à nouveau sur la recevabilité de ce recours, le Conseil d'Etat a, à la demande de la requérante, posé les questions préjudicielles reproduites plus haut.

III. *En droit*

- A -

A.1. La Région wallonne considère dans ses deux mémoires que les deux questions préjudicielles doivent recevoir une réponse négative. En effet, les formalités visées par l'article 26 en cause de la loi du 27 juin 1921 précitée, profondément réformée par la loi du 2 mai 2002, ont pour objectif de faire en sorte que le voile de la personnalité juridique ne soit pas source d'opacité pour les tiers entrant en relation juridique avec ces associations.

S'il est vrai que trois des formalités prévues par l'article 26 peuvent être régularisées en cas d'omission, deux d'entre elles sont de moindre importance au regard de l'objectif visé : la tenue au siège de l'association du registre des membres de l'association et le dépôt au greffe du tribunal de commerce des comptes annuels de l'association. Quant à la troisième, le dépôt au greffe du tribunal de commerce de toute décision judiciaire ou de l'assemblée générale ou des liquidateurs relative à la dissolution ou à la nullité de l'association, si importante que soit cette information, il n'y aurait guère d'utilité de prévoir une sanction d'inopposabilité sans possibilité de régularisation en cas de non-respect.

Enfin, s'il est exact que la directive 85/337/CEE du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, modifiée par la directive 2003/35/CE du 26 mai 2003, reconnaît aux organisations non gouvernementales (ONG) œuvrant en faveur de la protection de l'environnement un droit de recours juridictionnel, celui-ci n'est pas inconditionnel et doit être organisé, aux termes de l'article 10*bis*, « conformément à [la] législation nationale pertinente ». La portée de cette disposition a été confirmée dans ce sens par la Cour de justice de l'Union européenne dans son arrêt du 15 octobre 2009, C-263/08, *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsörening*.

A.2. Le Conseil des ministres considère lui aussi, dans ses deux mémoires, que les deux questions préjudicielles appellent une réponse négative. La différence de traitement soulevée par la requérante devant le Conseil d'Etat entre les formalités qui peuvent être régularisées et celles qui ne le peuvent pas, vise des situations qui ne sont pas comparables, est en outre raisonnablement justifiée et n'a pas d'effets disproportionnés. Le Conseil des ministres estime en effet que lorsqu'il permet la régularisation en cours d'instance de certaines omissions, l'article 26 de la loi du 27 juin 1921 ne porte pas atteinte aux droits des tiers dès lors que les obligations omises concernent la constitution, le fonctionnement interne ou la liquidation de l'association. En revanche, autoriser la « régularisation » en cours d'instance du défaut de publication de la nomination des personnes habilitées à représenter l'association aboutirait en réalité à priver des tiers de la garantie que l'action introduite à leur encontre soit diligentée par une personne habilitée à représenter l'association au moment de l'introduction de l'action.

Quant à la violation, imputée à la disposition en cause, de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, le droit d'accès à un juge peut être soumis à des conditions de recevabilité. D'autant que ce droit d'accès doit être lu en combinaison avec le droit garanti aux parties de bénéficier d'un procès équitable.

A.3. La SCRL « Association Intercommunale pour la Protection et la Valorisation de l'Environnement pour la province de Luxembourg », partie intervenante devant le Conseil d'Etat, soutient que la Cour doit répondre comme l'a fait le Conseil d'Etat dans son arrêt n° 205.742 du 24 juin 2010 qui a rejeté le recours introduit par l'association requérante dans le cadre de la procédure en suspension. Pour le surplus, ce que

l'ASBL requérante reproche en réalité à la disposition en cause, c'est de ne pas octroyer un délai dans lequel elle pourrait procéder à la publication de la nomination de sa présidente. Ce faisant, elle voudrait que la Cour constate qu'il y a une lacune dans la loi. Enfin, la partie intervenante soutient que les questions posées sont inutiles au contentieux pendant devant la juridiction *a quo*. En effet, même à supposer une réponse positive, c'est en fait l'article 3 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat et non la disposition en cause qui fait de l'omission constatée une condition d'irrecevabilité de la requête.

A.4. L'ASBL requérante, « L'Erablière », critique la jurisprudence du Conseil d'Etat qui va, selon elle, à l'encontre des idées d'ouverture ayant conduit à la création de la juridiction.

Elle soutient ensuite qu'il n'y a « pas de raison suffisante, proportionnée et justifiable d'adopter une règle différente » pour, d'une part, les cas de méconnaissance des « formalités relatives à la tenue du registre des membres ou du dépôt de ses comptes » et, d'autre part, celui de l'omission des « formalités relatives à la publication de ses autres organes » et qu'« une interprétation trop formaliste des dispositions invoquées contreviendrait à la fois à la notion de procès équitable et à l'efficacité du droit de l'environnement voulue par la Convention d'Aarhus et dont l'article 10*bis* de la Directive 85/337 n'est qu'une des applications ».

- B -

B.1. Les deux questions préjudicielles, qui n'en forment en réalité qu'une, portent sur les obligations de publicité auxquelles sont soumises les associations sans but lucratif, plus précisément sur les effets du non-respect de ces obligations.

B.2. La disposition en cause, l'article 26 de la loi du 27 juin 1921 sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations (ci-après : la loi sur les ASBL), dispose :

« Toute action intentée par une association n'ayant pas respecté les formalités prévues aux articles 10, 23 et 26*novies*, § 1er, alinéa 2, 5^o, est suspendue. Le juge fixe un délai endéans lequel l'association doit satisfaire à ces obligations. Si l'association ne satisfait pas à ces obligations dans ce délai, l'action est irrecevable ».

La formalité décrite à l'article 10 est l'obligation pour le conseil d'administration de tenir au siège de l'association un registre des membres et d'offrir à ces membres la possibilité de consulter ce registre ainsi que tous les procès-verbaux, décisions et tous les documents comptables de l'association.

Les formalités définies à l'article 23 consistent en le dépôt au greffe du tribunal de commerce de toutes les décisions relatives à la dissolution de l'association et en la mention du statut d'« ASBL en liquidation » dans tous les documents concernant celle-ci.

La formalité dont il est question à l'article 26*novies*, § 1er, alinéa 2, 5°, est le dépôt au greffe du tribunal de commerce des comptes annuels de l'association.

B.3. Dans le dossier de l'association qui est tenu au greffe du tribunal de commerce, il n'y a pas seulement lieu de déposer les documents et décisions précités. En vertu de l'article 26*novies*, § 1er, alinéa 2, de la loi sur les ASBL, le dossier contient :

« 1° les statuts de l'association;

2° les actes relatifs à la nomination ou à la cessation de fonctions des administrateurs, des personnes déléguées à la gestion journalière, des personnes habilitées à représenter l'association et des commissaires;

3° [...]

4° les décisions relatives à la nullité ou à la dissolution de l'association, à sa liquidation et à la nomination et à la cessation de fonctions des liquidateurs, visées à l'article 23, alinéa 1er; les décisions judiciaires ne doivent être déposées au dossier que si elles sont coulées en force de chose jugée ou exécutoires par provision;

5° les comptes annuels de l'association, établis conformément à l'article 17;

6° les modifications aux actes, documents et décisions visés aux 1°, 2°, 4° et 5°;

7° le texte coordonné des statuts suite à leur modification ».

Les actes, documents et décisions visés aux 1°, 2° et 4°, ainsi que leurs modifications, doivent être publiés par extrait, aux frais des intéressés, dans les annexes du *Moniteur belge* (article 26*novies*, § 2, alinéa 1er, de la loi sur les ASBL).

B.4. Le Conseil d'Etat interroge la Cour sur la compatibilité de la disposition en cause avec les articles 10, 11 et 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution, combinés avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec les articles 1er et 10*bis* de la directive 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, en ce que la sanction de suspension et la possibilité de régularisation dans

un délai imparti par le juge qu'elle prévoit, avant que l'action puisse être déclarée irrecevable, ne s'appliquent que lorsqu'une des formalités mentionnées en B.2 n'a pas été respectée.

B.5. Le non-respect des autres formalités de publicité ne peut pas entraîner la suspension d'une action introduite par l'association. Il ressort de la décision de renvoi que cette sanction, et la possibilité de régularisation y afférente, est notamment exclue en cas de non-dépôt dans le dossier de l'association et de non-publication dans les annexes du *Moniteur belge* des actes relatifs à la nomination des personnes habilitées à représenter l'association.

La Cour limite son examen à cette hypothèse.

B.6. Le non-respect de l'obligation de déposer et de publier les actes de nomination des personnes disposant du pouvoir de représenter l'association ne peut pas entraîner la suspension d'une action introduite par l'association. Toutefois, le défaut de publicité ne conduit pas automatiquement à l'irrecevabilité de l'action.

L'article 26*novies*, § 3, première phrase, de la loi sur les ASBL dispose :

« Les actes, documents et décisions dont le dépôt est prescrit par le présent titre ne sont opposables aux tiers qu'à partir du jour de leur dépôt ou, lorsque la publication en est également prescrite par le présent titre, à partir du jour de leur publication aux annexes au *Moniteur belge*, sauf si l'association prouve que ces tiers en avaient antérieurement connaissance ».

Si l'association démontre, après qu'une exception d'inopposabilité de l'acte de nomination a été soulevée, que la nomination a réellement eu lieu, entre autres en produisant l'acte concerné ou le procès-verbal de l'association, de sorte que les tiers visés par l'action en ont déjà eu connaissance avant la publication de celle-ci, l'exception doit être rejetée. Dans ce cas, l'objectif de l'obligation de publicité a en effet été atteint, celui-ci visant à offrir aux

acteurs de la vie juridique la sécurité que l'action introduite contre eux a été intentée par l'organe qui est compétent pour représenter l'association dans ses relations extérieures.

B.7. Le droit d'accès au juge garanti par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme peut être soumis à des conditions de recevabilité (CEDH, 19 juin 2001, *Kreuz c. Pologne*, § 54; 11 octobre 2001, *Rodriguez Valin c. Espagne*, § 22; 10 janvier 2006, *Teltronic CATV c. Pologne*, § 47), dans la mesure où celles-ci sont prévisibles et qu'elles n'aient pas pour effet de limiter ce droit au point d'en affecter la substance et d'empêcher le justiciable de faire usage d'une voie de recours qui est à sa disposition (CEDH, 12 novembre 2002, *Zvolský et Zvolská c. République tchèque*, § 47).

Les règles gouvernant la recevabilité d'une requête visent à une bonne administration de la justice et à éviter les risques de l'insécurité juridique. Le Conseil d'Etat doit toutefois veiller à ne pas appliquer ces règles de manière excessivement formaliste (voir, en ce sens, CEDH, 20 avril 2004, *Bulena c. République tchèque*, §§ 28, 30 et 35; 24 février 2009, *L'Erablière A.S.B.L. c. Belgique*, § 38; 5 novembre 2009, *Nunes Guerreiro c. Luxembourg*, § 38; 22 décembre 2009, *Sergey Smirnov c. Russie*, §§ 29-32).

B.8. Si l'article 26^{novies}, § 3, première phrase, de la loi sur les ASBL est interprété en ce sens que l'exception d'inopposabilité est accueillie automatiquement lorsque l'obligation de déposer et de publier les actes de nomination des personnes disposant du pouvoir de représenter l'association n'a pas été respectée, l'article 26 de cette même loi n'est pas compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Si l'article 26^{novies}, § 3, première phrase, de la loi sur les ASBL est néanmoins interprété en ce sens que l'exception d'inopposabilité est rejetée lorsque l'association démontre que la nomination de la personne habilitée à la représenter a réellement eu lieu, de sorte que les tiers visés par l'action en ont déjà eu connaissance, l'article 26 de cette même loi est compatible avec les articles précités.

B.9. Un examen au regard de l'article 23, alinéa 3, 4^o, de la Constitution, lu en combinaison avec les articles 1er et 10^{bis} de la directive 85/337/CEE concernant l'évaluation

des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, ne conduit pas à une autre conclusion.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

- L'article 26 de la loi du 27 juin 1921 sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations viole les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, si l'article 26*novies*, § 3, première phrase, de la même loi est interprété en ce sens que l'exception d'inopposabilité est accueillie automatiquement lorsque l'obligation de déposer et de publier les actes de nomination des personnes habilitées à représenter l'association n'a pas été respectée.

- L'article 26 de la loi du 27 juin 1921 sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, si l'article 26*novies*, § 3, première phrase, de la même loi est interprété en ce sens que l'exception d'inopposabilité est rejetée lorsque l'association démontre que la nomination de la personne habilitée à la représenter a réellement eu lieu, de sorte que les tiers visés par l'action en ont déjà eu connaissance.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, à l'audience publique du 28 mars 2013.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

R. Henneuse